Parte general

Técnico de la Administración de la Seguridad Social

Tema 11: El Gobierno: composición y funciones. El Gobierno y la Administración. El Estatuto de los miembros del gobierno

Colección Temarios, 2020

© Reservados todos los derechos de esta edición para SKR Preparadores S.L., 2020

Calle Covarrubias, 9, bajo izquierdo, 28010, Madrid

https://skr.es/

Queda rigurosamente prohibida cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación total o parcial de esta obra sin el permiso escrito de los titulares de los derechos de explotación.

CONTENIDO

1. EL GOBIERNO: COMPOSICIÓN Y FUNCIONES 4

2. EL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN. EL ESTATUTO DE LOS MIEMBROS DEL GOBIERNO 18

La Constitución Española de 1978 regula en su Título IV “Del Gobierno y de la Administración” la estructura y funciones del Gobierno como órgano constitucional diferenciado y con entidad propia. Ello supone apartarse de la tradición del constitucionalismo monárquico en nuestra historia y representa igualmente una diferencia respecto de las Constituciones de otras monarquías que no regulan la figura del Gobierno independientemente de la del Rey, sino que esta diferenciación surge con la práctica, pero tal evolución no fue recogida en la mayoría de las constituciones de las monarquías europeas.

En este sentido, cabe comenzar señalando el cambio experimentado en la configuración constitucional del Gobierno con el paso del tiempo. Si bien es cierto que en las constituciones del siglo XIX aparece sólo incidentalmente –lo que ha llevado a autores como Sánchez Agesta a calificarlo de “ente fantasmal”- a partir de la Primera Guerra Mundial las Constituciones reconocen al Gobierno como un órgano constitucional autónomo y que sigue una trayectoria de fortalecimiento frente al Parlamento que, en diversos grados, ha llegado a nuestros días.

La Constitución de 1978 no es ajena a esta corriente y el Gobierno se convierte en la clave de su organización política. No será sin embargo hasta 1931 cuando la Constitución de la Segunda República confiera al Gobierno un reconocimiento constitucional expreso ya que las Constituciones anteriores se referían a él con expresiones tales como “Del Rey”, “De los Ministros” o “Del Rey y sus Ministros”. El Gobierno era así un órgano de indudable transcendencia en la realidad del momento pero que formalmente se establecía como una extensión del poder del Rey. Concretamente sus antecedentes en España se remontan a las reformas borbónicas que, a partir de 1705, fueron dividiendo la Secretaría de Despacho Universal y creando nuevas Secretarías de Despacho que se reunían en un Consejo de Gabinete, con Felipe V, la Suprema Junta de Estado, con Carlos III y el Consejo de Ministros con Fernando VII. Sin embargo, es evidente que estos órganos propios del Estado Absoluto tienen una significación muy distinta a la del Gobierno en nuestro Estado de Derecho.

La Constitución Española en su actual regulación sigue el precedente de la Constitución de 1931 que, como decíamos, confería al Gobierno un reconocimiento constitucional expreso distinto de la Jefatura de Estado. Dedica al Gobierno los arts. 97 al 107 dentro del Título IV "Del Gobierno y de la Administración". El mandato de desarrollo legal de los arts. 97 y 98 se ha

llevado a cabo a través de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Gobierno, modificada sustancialmente tras la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Tras la reforma operada por la citada Ley, el legislador ha decidido conservar como texto independiente la Ley del Gobierno, que por regular de forma específica la cabeza del poder ejecutivo de la nación, de naturaleza y funciones eminentemente políticas, debe mantenerse separada de la norma reguladora de la Administración Pública, dirigida por aquél. De acuerdo con este criterio, la presente Ley modifica aquella, con el objeto de extraer aquellas materias que, por ser más propias de la organización y funciones de los miembros del gobierno en cuanto que órganos administrativos, deben regularse en este texto legal.

1. EL GOBIERNO: COMPOSICIÓN Y FUNCIONES

Según el artículo 98 CE, "el Gobierno se compone del Presidente, de los Vicepresidentes, en su caso, de los Ministros y de los demás miembros que establezca la ley". Si bien es cierto que la Ley de Gobierno ha optado por un desarrollo estricto no considerando conveniente aumentar cualitativamente el número de categorías de quienes pueden ser miembros del Gobierno, de modo que se excluye del Gobierno a los Secretarios de Estado u otros miembros no previstos por la Constitución.

Además, la Ley de Gobierno también cerró la polémica que en torno a la composición y estructura del Gobierno se ha planteado sobre si la reserva de ley del artículo 98.1 CE ("y los demás miembros que establezca la ley") exigía la intervención del legislador para introducir cambios en la estructura del Gobierno. Así, la Ley de Gobierno señala como competencia del Presidente, en su artículo 2.j), "crear, modificar y suprimir por Real Decreto, los Departamentos Ministeriales, así como las Secretarías de Estado". Por tanto, la estructura del Gobierno, su organización y funcionamiento se rige por una fuente reglamentaria específica, los denominados Reales Decretos del Presidente del Gobierno.

Del art. 98.1 CE se concluye que los miembros del Gobierno se dividen en miembros necesarios -el Presidente y los Ministros- y miembros posibles -uno o varios Vicepresidentes-. Además, se distingue entre órganos unipersonales (Presidente, Vicepresidentes y Ministros) y órganos colegiados (Consejo de Ministros y Comisiones Delegadas del Gobierno). Distinción que utilizaremos para el desarrollo de los miembros del Gobierno.

1) Órganos unipersonales

a. El Presidente del Gobierno

La figura del Presidente del Gobierno ha ido adquiriendo preeminencia a lo largo de todo el siglo XX en los sistemas parlamentarios y el español no es una excepción. Así, entre los órganos unipersonales del Gobierno, el Presidente es sin duda el más importante de todos. Hay que tener en cuenta que, más allá de lo que las leyes establezcan, nuestra práctica constitucional atribuye una clara preeminencia al Presidente del Gobierno no ya sólo sobre los demás miembros de éste, sino en el conjunto de la vida política nacional, lo que deriva de la circunstancia de que suele ser el líder del partido mayoritario (aunque no tiene por qué serlo jurídicamente).

En la doctrina española se viene usando el concepto de liderazgo (Torres del Moral) en relación con el Presidente debido a que, en virtud del art. 98.2 CE, "dirige la acción del Gobierno y coordina las funciones de los demás miembros del mismo". Además, los Ministros reciben instrucciones directas del Presidente, a la vez que han de informarle de las gestiones realizadas en los distintos Departamentos, pudiendo el Presidente en todo momento intervenir en ellos.

Este órgano se contempla en el art. 2 de la Ley de Gobierno. Su apartado primero señala que "el Presidente dirige la acción del Gobierno y coordina las funciones de los demás miembros del mismo, sin perjuicio de la competencia y responsabilidad directa de los Ministros en su gestión".

En cuanto a las funciones que le corresponden, el apartado segundo del art. 2 de la Ley de Gobierno se refiere a las siguientes:

a. Representar al Gobierno.
b. Establecer el programa político del Gobierno y determinar las directrices de la política interior y exterior y velar por su cumplimiento.
c. Proponer al Rey, previa deliberación del Consejo de Ministros, la disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes Generales.
d. Plantear ante el Congreso de los Diputados, previa deliberación del Consejo de Ministros, la cuestión de confianza.
e. Proponer al Rey la convocatoria de un referéndum consultivo, previa autorización del Congreso de los Diputados.
f. Dirigir la política de defensa y ejercer respecto de las Fuerzas Armadas las funciones previstas en la legislación reguladora de la defensa nacional y de la organización militar.
g. Convocar, presidir y fijar el orden del día de las reuniones del Consejo de Ministros, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 62.g) de la Constitución.
h. Refrendar, en su caso, los actos del Rey y someterle, para su sanción, las leyes y demás normas con rango de Ley, de acuerdo con lo establecido en los artículos 64 y 91 de la Constitución.

i. Interponer el recurso de inconstitucionalidad.

j. Crear, modificar y suprimir, por Real Decreto, los Departamentos Ministeriales, así como las Secretarías de Estado. Asimismo, le corresponde la aprobación de la estructura orgánica de la Presidencia del Gobierno.

k. Proponer al Rey el nombramiento y separación de los Vicepresidentes y de los Ministros.

l. Resolver los conflictos de atribuciones que puedan surgir entre los diferentes Ministerios.

m. Impartir instrucciones a los demás miembros del Gobierno.

n. Ejercer cuantas otras atribuciones le confieran la Constitución y las leyes.

La doctrina ha venido resumiendo estas funciones en tres básicas: (i) establece el programa político del Gobierno y la actuación del mismo, (ii) propone el nombramiento de los miembros del Gobierno, y (iii) dirige y coordina la acción del Gobierno.

Además, el Presidente puede delegar el ejercicio de competencias propias en los Vicepresidentes o en los Ministros, salvo aquéllas que le atribuye directamente la Constitución o una ley que prohíba expresamente la delegación (art. 20 LG).

Las disposiciones y resoluciones del Presidente del Gobierno revisten la forma de Reales Decretos del Presidente de Gobierno, y así se publican.

b. Los Vicepresidentes

No son figura obligada, sino posible, y es el Presidente quien decide tanto su existencia como su número.

Las competencias del Vicepresidente serán las que determine el Presidente del Gobierno (art. 3 LG), además de asumir la sustitución del Presidente en los casos de fallecimiento, ausencia o enfermedad (art. 13.1 LG). En ocasiones, el Vicepresidente tiene encomendada la coordinación de la actividad de varios Ministerios y pueden asumir la titularidad de un Departamento Ministerial en cuyo caso ostentará, además, la condición de Ministro (art. 3.2 LG).

Las funciones formalizadas del Vicepresidente son poco relevantes, pero en la práctica desarrolla facultades de coordinación, en principio propias del Presidente, pero que éste le asigna.

c. Los Ministros

Los Ministros son miembros necesarios del Gobierno, órganos políticos y administrativos ya que ostentan la doble condición de miembro del Gobierno y Jefe Superior del Departamento Ministerial.

- Como órgano político, tienen una competencia y responsabilidad específica para desarrollar la acción de gobierno de conformidad con los acuerdos adoptados en el Consejo de Ministros y las directrices del Presidente. Esa competencia se desarrolla esencialmente en ejercicio de la potestad reglamentaria (a través de las denominadas Órdenes Ministeriales).
- Como Jefes Superiores del Departamento Ministerial, ocupan la cúspide de una estructura administrativa en los sectores de actividad integrados en el Ministerio.

En la práctica española, a partir de 1982 no se han establecido diferencias de denominación o tratamiento jurídico entre los Ministros. No se suele recurrir a la figura del Ministro sin Cartera y ha desaparecido la figura del Ministro de Estado introducida pasajeramente en 1980.

El art. 4 de la Ley de Gobierno dispone las funciones de los Ministros:

“Los Ministros como titulares de sus Departamentos, tienen competencia y responsabilidad en la esfera específica de su actuación, y les corresponde el ejercicio de las siguientes funciones:

a. Desarrollar la acción del Gobierno en el ámbito de su Departamento, de conformidad con los acuerdos adoptados en Consejo de Ministros o con las directrices del Presidente del Gobierno.

b. Ejercer la potestad reglamentaria en las materias propias de su Departamento.

(La STS de 22 de diciembre de 1997 ha precisado, sobre esta competencia que “se constriñe a aquellas materias relativas a su ámbito interno, (…) a las materias propias de su Departamento”)

c. Ejercer cuantas otras competencias les atribuyan las leyes, las normas de organización y funcionamiento del Gobierno y cualesquiera otras disposiciones.

d. Refrendar, en su caso, los actos del Rey en materia de su competencia.

Las disposiciones y resoluciones que dictan los Ministros revisten la forma de Órdenes ministeriales y así se publican.

Las funciones de los Ministros como titulares del departamento sobre el que ejercen su competencia, así como la dirección de los sectores de actividad administrativa, se regulan en el artículo 61de la Ley 40/2015, de 2 de octubre, de régimen jurídico del sector público.

Se contempla la figura de los Ministros sin cartera (art. 4.2 Ley 50/1997) que desempeñarán una función política, encargándose de tareas que no corresponden, en principio ni en exclusiva, a uno de los Departamentos Ministeriales existentes. La Ley se refiere a ellos del siguiente modo: "se les atribuirá la responsabilidad de determinadas funciones gubernamentales". La reforma operada por la Ley 40/2015, de 2 de octubre, de régimen jurídico del sector público establece que, en caso de que existan Ministros sin cartera, por Real Decreto se determinará el ámbito de sus competencias, la estructura administrativa, así como los medios materiales y personales que queden adscritos al mismo.

2) Órganos colegiados

En cuanto a su régimen de funcionamiento, el Gobierno se configura constitucionalmente como un órgano colegiado, esto es, un órgano cuya voluntad es resultado del acuerdo de voluntades de sus miembros tras la oportuna deliberación. Ahora bien, el Gobierno no se rige, para la adopción de sus decisiones, por las normas comunes aplicables a los órganos colegiados de la Administración, según la disposición adicional vigesimoprimera, "Órganos colegiados de Gobierno", de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, que establece que: "Las disposiciones previstas en esta Ley relativas a los órganos colegiados no serán de aplicación a los órganos Colegiados del Gobierno de la Nación, los órganos colegiados de Gobierno de las Comunidades Autónomas y los órganos colegiados de gobierno de las Entidades Locales". Ello se debe a la naturaleza política del órgano, a las decisiones a adoptar -muchas veces en caso de urgencia-, a la diversa posición constitucional de sus miembros y a la necesaria celeridad en el funcionamiento gubernamental.

El art. 1.3 Ley 50/1997 establece que los miembros del Gobierno se reúnen en Consejo de Ministros y en Comisiones Delegadas del Gobierno.

a. El Consejo de Ministros.

El Gobierno como órgano colegiado actúa a través del Consejo de Ministros, por lo que la Constitución suele emplear de forma indistinta ambos términos y es por ello que suelen utilizarse indistintamente ambos conceptos. En nuestro ordenamiento el Gobierno actúa a través del Consejo de Ministros.

Se compone del Presidente del Gobierno, los Vicepresidentes, en su caso, y los Ministros (art. 1.2 LG). A sus reuniones pueden asistir también los Secretarios de Estado –y, excepcionalmente, otros altos cargos, tras la reforma operada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del régimen jurídico del sector público- cuando sean convocados (art. 5.2 LG).

Su función fundamental es la de formalizar jurídicamente, en cuanto órgano colegiado, las decisiones políticas del Gobierno que no están reservadas al

Presidente. Pero además, en alguna ocasión se prevé su actuación autónoma, como las facultades de deliberación previas al planteamiento de la cuestión de confianza (art. 112 CE) o la propuesta de disolución presidencial (art. 115 CE).

Consejo de Ministros, art. 5 Ley 50/1997:

Al Consejo de Ministros, como órgano colegiado del Gobierno, le corresponde el ejercicio de las siguientes funciones:

a) Aprobar los proyectos de ley y su remisión al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado.

b) Aprobar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.

c) Aprobar los Reales Decretos-leyes y los Reales Decretos Legislativos.

d) Acordar la negociación y firma de Tratados internacionales, así como su aplicación provisional.

e) Remitir los Tratados internacionales a las Cortes Generales en los términos previstos en los artículos 94 y 96.2 de la Constitución.

f) Declarar los estados de alarma y de excepción y proponer al Congreso de los Diputados la declaración del estado de sitio.

g) Disponer la emisión de Deuda Pública o contraer crédito, cuando haya sido autorizado por una Ley.

h) Aprobar los reglamentos para el desarrollo y la ejecución de las leyes, previo dictamen del Consejo de Estado, así como las demás disposiciones reglamentarias que procedan.

i) Crear, modificar y suprimir los órganos directivos de los Departamentos Ministeriales.

j) Adoptar programas, planes y directrices vinculantes para todos los órganos de la Administración General del Estado.

k) Ejercer cuantas otras atribuciones le confieran la Constitución, las leyes y cualquier otra disposición.

A las reuniones del Consejo de Ministros podrán asistir los Secretarios de Estado y excepcionalmente otros altos cargos, cuando sean convocados para ello.

Las deliberaciones del Consejo de Ministros serán secretas.

El Consejo de Ministros se reúne a convocatoria del Presidente de Gobierno, que fija el orden del día de las reuniones. Éstas pueden tener carácter decisorio o simplemente deliberante. Pero en todo caso las deliberaciones

son secretas (art.5.3 LG). De las sesiones se levanta acta por su Secretario (el Ministro de la Presidencia u otro en su lugar), pero en la misma sólo figura el lugar y tiempo de celebración, la relación de asistentes, los acuerdos adoptados y los informes presentados (art. 5.3 y 18 LG).

Los reglamentos aprobados por el Consejo de Ministros y, en general, las resoluciones que adopta, revisten la forma de Reales Decretos acordados en Consejo de Ministros y se publican como tales. Otras decisiones distintas adoptan la forma de acuerdos del Consejo de Ministros (art. 24 c) y d) LG), como la aprobación de declaraciones y la adopción de programas políticos o administrativos, e inclusive de algunos convenios y protocolos de diverso tipo.

b. Comisiones Delegadas del Gobierno.

Son un órgano colegiado del Gobierno, encargado de examinar las cuestiones de carácter general que tengan relación con varios de los departamentos ministeriales que integren la comisión, estudiar aquellos asuntos que, afectando a varios ministerios, requieran la elaboración de una propuesta conjunta previa a su resolución por el Consejo de Ministros, resolver los asuntos que, afectando a más de un ministerio, no requieran ser elevados al Consejo de Ministros, o ejercer cualquier otra atribución que les confiera el ordenamiento jurídico o que les delegue el Consejo de Ministros. Se crean mediante Real Decreto a propuesta del presidente del Gobierno. Son el órgano colegiado de Gobierno inmediatamente inferior al Consejo de Ministros.

Comisiones Delegadas del Gobierno, art. 6 Ley 50/1997:

1. La creación, modificación y supresión de las Comisiones Delegadas del Gobierno será acordada por el Consejo de Ministros mediante Real Decreto, a propuesta del Presidente del Gobierno.

2. El Real Decreto de creación de una Comisión Delegada deberá especificar, en todo caso:

a) El miembro del Gobierno que asume la presidencia de la Comisión.

b) Los miembros del Gobierno y, en su caso, Secretarios de Estado que la integran.

c) Las funciones que se atribuyen a la Comisión.

d) El miembro de la Comisión al que corresponde la Secretaría de la misma.

e) El régimen interno de funcionamiento y en particular el de convocatorias y suplencias.

3. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, podrán ser convocados a las reuniones de las Comisiones Delegadas los titulares de aquellos otros

órganos superiores y directivos de la Administración General del Estado que se estime conveniente.

4. Corresponde a las Comisiones Delegadas, como órganos colegiados del Gobierno:

a) Examinar las cuestiones de carácter general que tengan relación con varios de los Departamentos Ministeriales que integren la Comisión.

b) Estudiar aquellos asuntos que, afectando a varios Ministerios, requieran la elaboración de una propuesta conjunta previa a su resolución por el Consejo de Ministros.

c) Resolver los asuntos que, afectando a más de un Ministerio, no requieran ser elevados al Consejo de Ministros.

d) Ejercer cualquier otra atribución que les confiera el ordenamiento jurídico o que les delegue el Consejo de Ministros.

5. Las deliberaciones de las Comisiones Delegadas del Gobierno serán secretas.

Conforme al art. 1 Real Decreto 1/2024, de 9 de enero, por el que se establecen las Comisiones Delegadas del Gobierno:

1. De conformidad con lo previsto en el artículo 6.1 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, los órganos colegiados del Gobierno con categoría de Comisión Delegada del Gobierno serán los siguientes:

a) Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

b) Consejo de Seguridad Nacional, en su condición de Comisión Delegada del Gobierno para la Seguridad Nacional.

c) Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia.

d) Comisión Delegada del Gobierno para el Reto Demográfico.

e) Comisión Delegada del Gobierno para la Agenda 2030.

2. Corresponde a las Comisiones Delegadas del Gobierno el ejercicio de las funciones previstas en el artículo 6.4 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, en relación con los asuntos atribuidos a cada una de ellas.

El art. 20.4 Ley 50/1997 señala:

El Consejo de Ministros podrá avocar para sí, a propuesta del Presidente del Gobierno, el conocimiento de un asunto cuya decisión corresponda a las Comisiones Delegadas del Gobierno.

La avocación se realizará mediante acuerdo motivado al efecto, del que se hará mención expresa en la decisión que se adopte en el ejercicio de la avocación. Contra el acuerdo de avocación no cabrá recurso, aunque podrá impugnarse en el que, en su caso, se interponga contra la decisión adoptada.

c. Órganos de colaboración y apoyo

Los órganos colegiados de colaboración del Gobierno son aquellos que cooperan mediante intervenciones en la actuación decisoria y se incardinan en la organización administrativa general.

Cabe destacar como órganos de colaboración:

- La figura de los Secretarios de Estado (art. 7 LG)

Como se ha indicado, la Ley no ha añadido otros miembros a los mencionados en el art. 98.1 CE. Los Secretarios de Estado no son, por tanto, miembros del Gobierno. El art. 62 de la LRJSP y el art. 7 de la Ley de Gobierno los define como órganos superiores de la organización central de la Administración General del Estado, junto con los Ministros, directamente responsables de la ejecución de la acción del Gobierno en un sector de actividad específica de un Departamento o de la Presidencia del Gobierno. Son, por tanto, "órganos de colaboración muy cualificados del Gobierno, en virtud de la "fundamental misión al frente de importantes parcelas de actividad política y administrativa, lo que les convierte, junto a los Ministros, en engarce fundamental entre el Gobierno y la Administración" (Exposición de Motivos de la Ley de Gobierno).

En su ámbito de competencia ejercen atribuciones de organización interna y dirección del personal, relaciones con las Comunidades Autónomas, adopción de actos, celebración de contratos y resolución de recursos, que son similares a las asignadas al Ministro. Sin embargo, carecen en principio de potestad reglamentaria, salvo que una ley o reglamento se la atribuya expresamente.

La determinación del número, denominación y ámbitos de competencias se establece mediante Real Decreto del Presidente del Gobierno (art. 15.1 LG).

La Ley 40/2015, de 1 de octubre, del régimen jurídico del sector público, elimina del apartado 7.2, relativo a los Secretarios de Estado, la posibilidad de que ostenten "por delegación expresa de sus respectivos Ministros la representación de éstos en materias propias de su competencia, incluidas aquéllas con proyección internacional, sin perjuicio, en todo caso, de las normas que rigen las relaciones de España con otros Estados y con las

Organizaciones Internacionales". Sin embargo, dicha competencia la contempla con similar redacción en el artículo 62.1 de la LRJSP.

- La Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios (art.8 LG).

Su función fundamental es preparar las sesiones del Consejo de Ministros a través de deliberaciones reservadas (novedad introducida por la Ley 40/2015). En virtud del trabajo de esta Comisión, se definen los asuntos y propuestas que están maduros para deliberación por el Gobierno, cuáles pueden aprobarse sin apenas debate y cuáles deben ser objeto de una deliberación más profunda. El artículo 8.5 de la Ley del Gobierno, de acuerdo con la redacción dada por la Ley 40/2015, precisa que a esta Comisión le corresponde: a) el examen de todos los asuntos que vayan a someterse a aprobación del Consejo de Ministros, excepto los nombramientos, ceses, ascensos a cualquiera de los empleos de la categoría de oficiales generales y aquéllos que, excepcionalmente y por razones de urgencia, deban ser sometidos directamente al Consejo de Ministros; y b) el análisis o discusión de aquellos asuntos que, sin ser competencia del Consejo de Ministros o sus Comisiones Delegadas, afecten a varios Ministerios y sean sometidos a la Comisión por su presidente.

Se integra por los titulares de las Secretarías de Estado y por los Subsecretarios de los Departamentos Ministeriales. La Ley 40/2015 añade que asistirá igualmente el Abogado General del Estado y aquellos altos cargos con rango de Secretario de Estado o Subsecretario que sean convocados por el Presidente por razón de la materia de que se trate. La preside un Vicepresidente del Gobierno o, en su defecto, el Ministro de la Presidencia. De acuerdo con la Ley 40/2015, en caso de ausencia del Presidente de la Comisión, la presidencia recaerá en el Ministro que corresponda según el orden de precedencia de los Departamentos ministeriales (no se entenderá por ausencia la interrupción transitoria en la asistencia a la reunión de la Comisión; en ese caso, las funciones que pudieran corresponder al Presidente serán ejercidas por la siguiente autoridad en rango presente, de conformidad con el orden de precedencia de los distintos Departamentos ministeriales). La Ley 40/2015 prevé además que la Secretaría de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios sea ejercida por el Subsecretario de la Presidencia, que será sustituido en caso de ausencia, vacante o enfermedad por el Director del Secretariado del Gobierno.

- Secretariado del Gobierno (art. 9 LG)

1. El Secretariado del Gobierno, como órgano de apoyo del Consejo de Ministros, de las Comisiones Delegadas del Gobierno y de la Comisión

General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, ejercerá las siguientes funciones:

a) La asistencia al Ministro-Secretario del Consejo de Ministros.

b) La remisión de las convocatorias a los diferentes miembros de los órganos colegiados anteriormente enumerados.

c) La colaboración con las Secretarías Técnicas de las Comisiones Delegadas del Gobierno.

d) El archivo y custodia de las convocatorias, órdenes del día y actas de las reuniones.

e) Velar por el cumplimiento de los principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas y contribuir a la mejora de la calidad técnica de las disposiciones aprobadas por el Gobierno.

f) Velar por la correcta y fiel publicación de las disposiciones y normas emanadas del Gobierno que deban insertarse en el "Boletín Oficial del Estado".

2. Asimismo, el Secretariado del Gobierno, como órgano de asistencia al Ministro de la Presidencia, ejercerá las siguientes funciones:

a) Los trámites relativos a la sanción y promulgación real de las leyes aprobadas por las Cortes Generales y la expedición de los Reales Decretos.

b) La tramitación de los actos y disposiciones del Rey cuyo refrendo corresponde al Presidente del Gobierno.

c) La tramitación de los actos y disposiciones que el ordenamiento jurídico atribuye a la competencia del Presidente del Gobierno.

3. El Secretariado del Gobierno se integra en la estructura orgánica del Ministerio de la Presidencia, tal como se prevea en el Real Decreto de estructura de ese Ministerio. El Director del Secretariado del Gobierno ejercerá la secretaría adjunta de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios.

- Los Gabinetes (art.10 LG)

Los Gabinetes son órganos de apoyo político y técnico del Presidente del Gobierno, de los Vicepresidentes, de los Ministros y de los Secretarios de Estado. Los miembros de los Gabinetes realizan tareas de confianza y asesoramiento especial sin que en ningún caso puedan adoptar actos o resoluciones que correspondan legalmente a los órganos de la Administración General del Estado o de las organizaciones adscritas a ella, sin perjuicio de su asistencia o pertenencia a órganos colegiados que adopten decisiones administrativas. Asimismo, los directores de los

gabinetes podrán dictar los actos administrativos propios de la jefatura de la unidad que dirigen.

Particularmente, los Gabinetes prestan su apoyo a los miembros del Gobierno y Secretarios de Estado en el desarrollo de su labor política, en el cumplimiento de las tareas de carácter parlamentario y en sus relaciones con las instituciones y la organización administrativa.

La Constitución encomienda al Gobierno y a sus diversos órganos una multiplicidad de **tareas y funciones** sobre materias muy diversas. Sintetizando, el Gobierno tiene atribuida la dirección política del Estado, que el art. 97 CE concreta al señalar que "el Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las Leyes".

De esta redacción se pueden extraer varias funciones del Gobierno:

A. Dirección de la política interior

La función de dirección política -también conocida como función de Gobierno- se traduce en la capacidad de elección a favor del interés general. En este sentido nos referimos a ella como la facultad para fijar los fines que imprimirán el carácter de la actividad de todos los órganos constitucionales, dotando así de unidad a la acción estatal.

La función directiva en general viene haciendo referencia a la fijación de objetivos, orientación e impulso para que, junto con el resto de órganos constitucionales, se provean las formas y los medios para alcanzar los objetivos. Así el Gobierno, además de ser "ejecutor" de las decisiones de otros, es "director", función ésta creadora e impulsora que se proyecta sobre los demás poderes del Estado.

La dirección de la política interior consiste en planificar y realizar los objetivos del programa gubernamental en el interior del Estado. Esta dirección de la política interior permite un amplio margen de discrecionalidad. Entre otras facultades, se le reconoce:

- Intervención en el ejercicio de la potestad normativa del Estado a través de:

- La iniciativa legislativa (art. 87.1 CE): se manifiesta, entre otros, en la iniciativa de reforma constitucional, en su posición preeminente en los proyectos de ley (art. 89.1 CE) y en el monopolio de iniciativa en supuestos tales como la Ley de Presupuestos Generales del Estado (art. 134 CE).
- La potestad legislativa, junto con las Cortes Generales y en colaboración con éstas. De este modo, aprueba Decretos- Leyes (art. 86 CE) y elabora los Decretos Legislativos (arts. 82 a 85).

- Ejerce la potestad reglamentaria (art. 97 CE in fine).

 Dirección de la política económica a través de:

- La elaboración de los Presupuestos Generales del Estado (art. 134 CE).
- Elaboración de proyectos de planificación económica (art. 131.2 CE).

 Relación con los órganos constitucionales afectados por decisiones gubernamentales

- Propone al Rey el referéndum consultivo (art. 92 CE): propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados.
- Propone la convocatoria de elecciones, la disolución de las Cámaras (art. 115 CE) o la cuestión de confianza (art. 112 CE): en los tres casos, la propuesta vendrá del Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros.
- El Presidente refrenda los actos del Rey y le informa de los asuntos de Estado (art. 64.1 CE).
- El Presidente interpone el recurso de inconstitucionalidad (art. 162 CE) y plantea conflictos de competencia frente a las Comunidades Autónomas.
- El Gobierno propone el nombramiento de algunos miembros de órganos constitucionales como dos de los doce miembros del Tribunal Constitucional (art. 159 CE) o el nombramiento del Fiscal General del Estado (art. 124.4 CE).

 Situaciones excepcionales

- El Gobierno declara el Estado de alarma y excepción y propone el de sitio (art. 116 CE).
- Puede adoptar medidas para que las Comunidades Autónomas cumplan sus obligaciones o para la protección del interés general (art. 155 CE).

B. Dirección de la política exterior

Se trata de una función de contenido eminentemente político que permite desarrollar el programa gubernamental. Cabe distinguir actuaciones meramente políticas de las actuaciones administrativas y de la actuación normativa.

 Actuaciones políticas:

- Reconocimiento de otros países.
- Participación en operaciones multinacionales de cualquier tipo.
- Intervención en organismos internacionales.

 Actuaciones administrativas:

- Dirección de la Administración exterior.
- Nombramiento y cese de embajadores.
- Tutela de los españoles en el extranjero.

 Actuación normativa: la negociación de los Tratados Internacionales

La potestad directiva del Gobierno en este ámbito se refleja en la reserva de iniciativa gubernamental y en las restricciones a la intervención parlamentaria.

- Respecto a la primera, los arts. 93 y 94 CE prevén la actuación parlamentaria sobre la conclusión de los Tratados, esto es, su aprobación. Pero la iniciativa, la negociación y la conclusión de los compromisos quedan fuera del alcance de las Cámaras, que pueden impedir la acción del Gobierno pero no pueden imponerle que negocie un Tratado o que incluya determinadas cláusulas.
- La restricción a la intervención parlamentaria se manifiesta también en que la autorización de las Cortes no es exigible en todo tipo de tratados, sino sólo en aquellos que prevé la Constitución en su art. 93 (los que atribuyen el ejercicio de competencias constitucionales a una organización o institución internacional), su art. 94 (para los siguientes casos: 1. Tratados de carácter político; 2. Tratados o convenios de carácter militar; 3. Tratados o convenios que afecten a la integridad territorial del Estado o a los derechos y deberes fundamentales establecidos en el Título I; 4. Tratados o convenios que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública; y 5. Tratados o convenios que supongan modificación o derogación de alguna ley o exijan medidas legislativas para su ejecución) y su art. 95 (tratado que contenga estipulaciones contrarias a la Constitución, que exigirá la previa revisión constitucional).
- En los demás casos, el Congreso y el Senado serán inmediatamente informados de la conclusión de los restantes tratados o convenios.

C. Dirección de la Administración civil y militar y la defensa del Estado.

Se configura como un supuesto inicial y necesario para que el Gobierno pueda llevar a cabo sus actividades de dirección política y, más en general, todas las que la Constitución le encomienda.

Esta función afecta a otras dos cuestiones: por un lado, a las relaciones entre el Gobierno y la Administración y, por otro, las relativas a la defensa del Estado y sus relaciones con la Administración militar.

 Respecto de dirección de la Administración Civil y Militar:

Estas funciones suponen la tarea de fijación de objetivos, de establecimiento de prioridades entre las actividades administrativas, de

previsión de los medios necesarios y de distribución de recursos. Concretamente:

- Competencias de organización: Creación de Departamentos Ministeriales, Secretarías de Estado, etc.
- Nombramiento de Altos Cargos.
- Dirección de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.
- Dirección de la política de personal y empleo.
- Resolución de recursos administrativos cuando sea competente.
- Nombramiento de los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas.
- Respecto de la Defensa del Estado.

La Constitución la configura como una función reservada en exclusiva a competencia estatal (art. 149.1.4 CE) y, dentro de las instituciones estatales, atribuida a la dirección gubernamental.

- Ejerce el mando efectivo de las Fuerzas Armadas.
- Determina la Política de Defensa y asegura su ejecución.

D. Función ejecutiva

Históricamente, esta función se identifica con el cumplimiento de las leyes aprobadas en Cortes y era la tarea principal del Gobierno. En la actualidad persiste como función, si bien no como la central, y en ella se incluye la ejecución de los acuerdos y directrices establecidas por el propio Gobierno (así, la Constitución le otorga la potestad de dictar normas con fuerza de ley, lo que se concreta en Decretos Leyes y Decretos Legislativos). Se trata del ejercicio de una función que implica, a priori, que el Gobierno es algo más que Poder Ejecutivo, pues no solamente ejerce esta función.

Debe además destacarse que el Gobierno no ejerce en exclusiva la función ejecutiva, ya que existen otros poderes públicos –como la Administración y, principalmente, los Gobiernos de las CCAA- de los cuales se puede predicar el ejercicio de estas funciones.

Así pues, la función ejecutiva tiene como instrumento a la Administración, y entre ésta y el Gobierno existe apoyo mutuo. De esta forma, la Administración ofrece información, apoyo técnico y personal, y el Gobierno realiza, sobre la Administración, una tarea de fijación de objetivos, estableciendo sus prioridades de actuación, distribuyendo y mejorando los medios y seleccionando y perfeccionando a su personal.

El contenido de la función ejecutiva podrá ser tan amplio y diverso como las disposiciones legales prevean: actividades de autorización, inspección, prestación directa de bienes y servicios, imposición de sanciones, etc.

Podemos afirmar que comprende la genérica actividad gubernamental dirigida a la aplicación del ordenamiento jurídico.

También integra esta función la potestad de conceder empleos civiles y militares, así como honores y distinciones y realizar los nombramientos que la Constitución o el resto de normas del ordenamiento jurídico le atribuyen.

E. La potestad reglamentaria

A pesar pues de que algunos autores incluyen esta función dentro de la ejecutiva, el art. 97 CE diferencia a ambas funciones. Debemos no obstante tener en cuenta que existe una permanente y continua mezcla entre unas funciones y otras (y también en lo que se refiere a la función de dirección política).

La potestad reglamentaria se concreta en la facultad de dictar reglamentos, esto es, disposiciones normativas de carácter general subordinadas jerárquicamente a la ley. Reglamentos que pueden ser ejecutivos, dictados en desarrollo de una ley previa, o independientes, en caso de regular una materia ex novo.

El profesor ÁLVAREZ CONDE afirma que la potestad reglamentaria es distinta de la mera ejecución de las leyes, y que es compartida no sólo con la potestad reglamentaria de los ministros y la Administración, sino también con la atribuida a otros órganos constitucionales en el ejercicio de sus competencias.

El artículo 22 de la Ley del Gobierno (según la nueva redacción dada por la LRJSP), establece que el Gobierno ejercerá la iniciativa y la potestad reglamentaria de conformidad con los principios y reglas establecidos en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en el presente Título.

Departamentos Ministeriales actuales. La Administración General del Estado se estructura en los siguientes departamentos ministeriales:

Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes.

Ministerio de Defensa.

Ministerio de Hacienda.

Ministerio del Interior.

Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible.

Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes.

Ministerio de Trabajo y Economía Social.

Ministerio de Industria y Turismo.

Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática.

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana.

Ministerio de Cultura.

Ministerio de Economía, Comercio y Empresa.

Ministerio de Sanidad.

Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030.

Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades.

Ministerio de Igualdad.

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública.

Ministerio de Juventud e Infancia.

2. EL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN. EL ESTATUTO DE LOS MIEMBROS DEL GOBIERNO

Tal y como hemos establecido anteriormente, el Gobierno dirige la Administración Civil y Militar conforme a la CE.

Respecto al estatuto de los miembros del Gobierno, de los Secretarios de Estado y de los Directores de los Gabinetes se regula en el Título II de la Ley de Gobierno, arts. 11 a 16 (“Del estatuto de los miembros del Gobierno, de los Secretarios de Estado y de los Directores de Gabinete”). Concretamente, el Capítulo I (arts. 11 a 14) se dedica a los miembros del Gobierno estableciendo cuestiones ya analizadas, tales como los requisitos de acceso al cargo, el nombramiento y el cese, la suplencia y el régimen de incompatibilidades.

Cabe añadir que, dentro del ordenamiento español, los miembros del Gobierno disponen de un estatus peculiar que incluye derechos y deberes de muy diversa índole y que singularizan su situación respecto al resto de los ciudadanos. Tales derechos y obligaciones se proyectan sobre distintas materias y no son objeto de tratamiento normativo unitario: el núcleo es la

Constitución - pese a que el art. 98.4 CE remite a la Ley para la regularización del Estatuto e incompatibilidades de los miembros del Gobierno- pero también se recoge en normas legales o reglamentos. Así, en la práctica no existe un texto único.

Se estudia a continuación el estatuto de los miembros del Gobierno en los ámbitos administrativo, penal y procesal

A. Ámbito administrativo

La Constitución hace referencia al régimen específico de incompatibilidades de los miembros del Gobierno en su art. 98.3 CE, estableciendo que "los miembros del Gobierno no podrán ejercer otras funciones representativas que las propias del mandato parlamentario, ni cualquier otra función pública que no derive de su cargo, ni actividad profesional o mercantil alguna".

Además, el art. 14 de la Ley de Gobierno se refiere igualmente a dichas incompatibilidades reproduciendo que "los miembros del Gobierno no podrán ejercer otras funciones representativas que las propias del mandato parlamentario, ni cualquier otra función pública que no derive de su cargo, ni actividad profesional o mercantil alguna". Asimismo, les será de aplicación "el régimen de incompatibilidades de los altos cargos de la Administración General del Estado".

La Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado deroga (i) la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado, (ii) el Real Decreto 432/2009, de 27 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 5/2006 y (iii) el Acuerdo de Consejo de Ministros de 18 de febrero de 2005 por el que se aprueba el Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado. De acuerdo con su preámbulo, se supera así "la ausencia de un único instrumento donde se regulen las normas aplicables al ejercicio de un alto cargo, que minaba el derecho de los ciudadanos a una información transparente, clara y comprensible de las condiciones aplicables al mismo".

La Ley 3/2015 considera que la responsabilidad que conlleva un alto cargo y la relevancia de las funciones que desempeña, hacen que sólo pueda ser ejercido por personas de constatada competencia personal y profesional, que respeten el marco jurídico que regula el desarrollo de su actividad. En este sentido, la ley aclara, refuerza y amplía su marco jurídico con vistas a garantizar que el ejercicio del cargo se realice con las máximas condiciones de transparencia, legalidad y ausencia de conflictos entre sus intereses privados y los inherentes a sus funciones públicas.

Se trata, por lo tanto y por un lado, de incluir en una única norma las disposiciones relativas al nombramiento de los altos cargos, introduciendo

nuevos mecanismos que garanticen la idoneidad del candidato, que permitan un análisis previo de la posible existencia de conflictos de intereses y que aseguren el control del órgano que tiene asignadas las competencias en materia de incompatibilidades y conflictos de intereses. Y por otro, de aclarar el régimen retributivo, de protección social, de uso de recursos humanos y materiales así como de incompatibilidades que serán aplicables a los altos cargos incluidos en su ámbito de aplicación. De este modo, se solucionan problemas que han ido manifestándose durante la aplicación práctica de la normativa en esta materia.

Por último, la ley refuerza el control del cumplimiento de sus disposiciones, dotando al órgano competente para ello, la Oficina de Conflictos de Intereses, de nuevas competencias y medios para desarrollar sus funciones con las máximas garantías de competencia, transparencia e independencia.

Igualmente, la Ley 19/2013 clarifica y refuerza el régimen sancionador que les resulta de aplicación a los miembros del Gobierno y altos cargos más arriba mencionados, en consonancia con la responsabilidad a la que están sujetos Así, la Ley consagra un régimen sancionador estructurado en tres ámbitos: infracciones en materia de conflicto de intereses (art. 27), en materia de gestión económico-presupuestaria (art. 28) y en el ámbito disciplinario (art. 29).

En cuanto al conflicto de intereses, la Ley 19/2013 se remite a lo dispuesto en la normativa en materia de conflictos de intereses de la AGE y, para el resto de Administraciones, de acuerdo con su propia normativa que resulte de aplicación.

En el ámbito económico-presupuestario, resulta destacable que se impondrán sanciones a quienes comprometan gastos, liquiden obligaciones y ordenen pagos sin crédito suficiente para realizarlos o con infracción de lo dispuesto en la normativa presupuestaria, o no justifiquen la inversión de los fondos a los que se refieren la normativa presupuestaria equivalente. De esta manera, se introduce un mecanismo de control fundamental que evitará comportamientos irresponsables y que resultan inaceptables en un Estado de Derecho.

Por último, la comisión de las infracciones previstas dará lugar a la imposición de sanciones como la destitución en los cargos públicos que ocupe el infractor, la no percepción de pensiones indemnizatorias, la obligación de restituir las cantidades indebidamente percibidas y la obligación de indemnizar a la Hacienda Pública. Debe señalarse que estas sanciones se inspiran en las que se preveían en la Ley 5/2006, de 10 de abril, de conflictos de intereses de miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado, hoy derogada –y sustituida- por la Ley 3/2015 más arriba descrita.

Además, se establece la previsión de que los autores de infracciones muy graves no puedan ser nombrados para ocupar determinados cargos públicos durante un periodo de entre 5 y 10 años.

B. Ámbito Penal

El Código Penal establece un conjunto de artículos que hacen referencia a la especial protección de la que han de gozar los miembros del Gobierno. Respecto al Consejo de Ministros, el art. 503 CP establece una pena de prisión de dos a cuatro años para:

1. Los que invadan violentamente o con intimidación el local donde esté constituido el Consejo de Ministros o un Consejo de Gobierno de Comunidad Autónoma.
2. Los que coarten o por cualquier medio pongan obstáculos a la libertad del Gobierno reunido en Consejo o de los miembros de un Gobierno de Comunidad Autónoma, reunido en Consejo, salvo que los hechos sean constitutivos de otro delito más grave.

El art. 504 CP añade que incurrirán en la pena de multa de doce a dieciocho meses "los que calumnien, injurien o amenacen gravemente al Gobierno de la Nación, al Consejo General del Poder Judicial al Tribunal Constitucional, al Tribunal Supremo o al Consejo de Gobierno o al Tribunal Superior de Justicia de una Comunidad Autónoma". Así mismo, "se impondrá la pena de prisión de tres a cinco años a los que empleen fuerza, violencia o intimidación para impedir a los miembros de dichos Organismos asistir a sus respectivas reuniones".

Respecto de los Ministros, se regula como delito específico atentar contra un Ministro en el ejercicio de sus funciones.

C. Ámbito Procesal

La Constitución establece una dimensión procesal especial para los miembros del Gobierno.

En primer lugar, el art. 102.1 CE establece que, en materia criminal, el Presidente y los miembros del Gobierno responden ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo. Por tanto, es el Tribunal Supremo el que instruye y enjuicia estas causas. De esta forma tanto el Presidente del Gobierno, como los miembros del mismo tienen la condición de aforados (reiterado en el artículo 57.1.2 Ley Orgánica 6/1985 del Poder Judicial).

Además, el art. 102.2 CE añade que, si la acusación fuere por traición o por cualquier delito contra la seguridad del Estado en el ejercicio de sus funciones, sólo podrá ser planteada por iniciativa de la cuarta parte de los miembros del Congreso, y con la aprobación de la mayoría absoluta del

mismo. El 102.3 CE, por su parte, establece la dimensión negativa al afirmar que la prerrogativa real de gracia no será aplicable a ninguno de los supuestos que menciona el art. 102 CE.

La Ley de Enjuiciamiento Criminal establece en su art.412 que el Presidente y los demás miembros del Gobierno están exentos de concurrir al llamamiento del Juez, pero no de declarar, pudiendo informar por escrito sobre los hechos de que tengan conocimiento por razón de su cargo. Si fuera conveniente recibir declaración de algún miembro del Gobierno sobre cuestiones de las que no haya tenido conocimiento por razón de su cargo, se tomará la misma en su domicilio o despacho oficial.

Los miembros del Gobierno tienen así mismo el derecho y el deber de guardar silencio sobre las materias cuya divulgación pudiera causar peligro a la seguridad interna o externa. Pueden clasificarse como materias secretas o reservadas y la Ley de Enjuiciamiento Criminal les protege de declarar cuando al hacerlo tengan que violar dicho secreto. Esta obligación de secreto se extiende a las deliberaciones del Consejo de Ministros que serán secretas (Art. 5.3 LG).